



La parole aux femmes

Représentation politique et participation dans les systèmes décentralisés

Depuis 20 ans, la décentralisation transforme le paysage de la gouvernance dans le monde entier. Des réformes ont conféré plus d'autonomie et de responsabilités aux instances infranationales comme les municipalités, notamment en matière d'eau, de services sanitaires, de santé, d'éducation et de développement économique local. Souvent, ces réformes sont liées à de nouveaux cadres de représentation et de participation politiques – élections locales, budgets participatifs, comités de développement villageois et mécanismes de contrôle par les citoyens – conçus pour rendre les administrations locales plus accessibles, responsables et efficaces.

La décentralisation est parfois présentée comme une formule magique pour le développement et la démocratie. Comme presque tous – leaders mondiaux, ONG et bailleurs de fonds – conviennent qu'un traitement égal des femmes et des hommes est une condition essentielle au développement autant qu'à la démocratie, une décentralisation réussie devrait se traduire par une gouvernance plus accessible, responsable et efficace à l'égard des femmes.

Mais qu'en est-il, dans les faits ? Depuis 2004, 13 équipes de recherche parrainées par le programme Droits des femmes et participation citoyenne du CRDI se sont penchées sur la question en Asie du Sud, en Afrique subsaharienne et en Amérique latine.

Favoriser la participation des femmes

Des entrevues de fond, des discussions de groupe et des témoignages oraux d'expériences politiques (recueillis auprès de femmes) ont permis aux chercheurs de découvrir de quelle façon la décentralisation avait accru l'influence des femmes sur les décisions publiques. Leurs recherches ont également servi à favoriser une participation plus efficace des femmes. Par exemple, dans la ville de Cotacachi, en Équateur, l'équipe de projet a aidé à consigner les priorités des femmes en matière de dépenses publiques pour les faire inclure dans le plan municipal.



BANQUE MONDIALE : CURT CARNEWMARK

Les recherches menées par UNNATI, une ONG du Rajasthan, en Inde, portaient directement sur la gouvernance et la formation. Dans le cadre de ce projet de recherche qui s'intéressait entre autres à l'étude des facteurs favorables et défavorables à la présence des femmes au sein de l'administration locale, les chercheurs ont demandé à des conseillères municipales d'indiquer les formations qui les aideraient mieux à défendre les besoins et les droits des femmes. Les conseillères, majoritairement peu scolarisées, ont répondu vouloir des séances de formation fréquentes, de courte durée et données dans la langue locale. Elles souhaitent qu'on y discute de questions d'importance pour les femmes de leur collectivité, comme l'empiétement sur les terres, le mariage précoce des filles et la violence faite aux femmes.

Lieux différents, expériences communes

Les projets étaient aussi diversifiés que les chercheurs et les lieux de mise en œuvre. Des chercheurs universitaires du Bénin, une ONG du Népal et une exconseillère municipale salvadorienne ont été sélectionnés à l'issue des trois concours régionaux. Vue la diversité des réformes et des contextes de décentralisation, des études fouillées sur les expériences locales s'avèrent d'une importance capitale : les généralisations peuvent être trompeuses. Cela dit, il existe de nombreux points communs entre les différentes expériences.



CRDI : PETER BENNETT

Certains spécialistes de la décentralisation et militants pour les droits des femmes soutiennent, par exemple, qu'il est plus facile pour les femmes de participer à une administration locale qu'à un gouvernement national parce que les institutions et enjeux locaux sont de moins grande envergure, et plus accessibles. Cela dit, les recherches appuyées par le CRDI ont démontré que percer les rangs des décideurs pour assurer la prise en considération des besoins et des opinions des femmes peut être aussi difficile, voire plus, à l'échelle locale qu'à l'échelle nationale. En Afrique du Sud, par exemple, les femmes peuvent difficilement se faire élire en raison du conservatisme des politiques locales. Les progrès en matière de représentation féminine locale découlent entre autres d'initiatives nationales comme la décision du Congrès national africain d'instaurer la représentation égale des sexes parmi ses candidats.

Quota de candidates : un premier pas

Bon nombre d'équipes de recherche ont constaté que l'établissement d'un quota constituait le meilleur moyen d'assurer une présence féminine significative au sein des conseils municipaux, des comités sur l'eau et d'autres organismes locaux. Mais les quotas ne suffisent pas à assurer un réel pouvoir décisionnel aux femmes. Selon l'équipe de recherche du Népal, « les quotas ont ouvert des places aux femmes [...] cependant, leur participation semble se limiter à leur nombre, puisque les femmes comme les hommes [...] tendaient à limiter la participation des femmes à un droit de présence physique plutôt que d'influer sur le processus décisionnel. »

Au Pakistan, où la réforme des administrations locales a porté le taux de représentation féminine obligatoire à 33 %, la plupart des 345 conseillères interrogées étaient des « mandataires », désignées et régentées par un parent, leur époux, un *nazim* (chef de gouver-

nement local) ou un propriétaire. Selon une conseillère de la ville de Rawalpindi, « les femmes élues au conseil municipal ne sont là que pour approuver les décisions des hommes. [...] Elles ne peuvent participer au travail. [...] Elles sont obligées de voter pour les partis selon la volonté de leurs chefs de clan. Dans ces circonstances, leur capacité à défendre les besoins et les droits des femmes est limitée. »

Les chercheurs parrainés par le CRDI ont conclu que certaines conditions minimales, comme des quotas sexospécifiques, devraient être instaurées là où elles font défaut et renforcées là où elles existent. Le seuil pourrait être élevé à 50 % et le gouvernement national pourrait sanctionner les administrations locales délinquantes. On devrait également adopter des règles établissant des quorums sexospécifiques – exigeant qu'aucune décision ne soit prise sans la présence d'un nombre minimal de femmes – afin que les représentantes ne soient pas tenues à l'écart de décisions importantes. Et la participation des femmes aux comités du budget et des finances, rare à l'heure actuelle, devrait être obligatoire.

Ébranler les stéréotypes sexospécifiques

Les chercheurs ont conclu que l'adoption de règlements ne suffisait pas. Il est aussi crucial de sensibiliser les hommes à la représentation et à la participation des femmes en politique. La résistance à la participation féminine à la vie publique a pour conséquence, même lorsque les femmes accèdent aux conseils municipaux ou aux organismes participatifs, qu'elles n'osent pas s'exprimer, qu'on les en empêche ou que les hommes refusent simplement de les écouter.

En Afrique du Sud, les chercheurs ont constaté que « les conseils supérieurs résistaient encore beaucoup à



BANQUE MONDIALE : CURT CARNEMARK

En Afrique du Sud, les chercheurs ont constaté que « les conseils supérieurs résistaient encore beaucoup à s'ouvrir aux intérêts des femmes et que des conseillères avaient été traitées avec hostilité et ridiculisées en tentant de soulever des questions sexospécifiques ».

s'ouvrir aux intérêts des femmes et que des conseillères avaient été traitées avec hostilité et ridiculisées en tentant de soulever des questions sexospécifiques ». Au Nigeria, une femme a raconté son expérience au cours d'une discussion de groupe : « Je suis devenue conseillère dans mon quartier et j'ai découvert que dans ce domaine, les femmes suivent les hommes. Peu importe l'air qu'ils chantent, les femmes doivent taper en mesure. [...] Tout est manipulé, détourné et contrôlé par les hommes. »

En Équateur, dans quatre petites municipalités dirigées par des partis de centre-gauche et indigènes déterminés à promouvoir la démocratie participative à l'échelon local, les chercheurs ont découvert que les femmes avaient fait d'importantes avancées en politique afin d'assurer leur participation à la planification municipale. Le cas de l'Équateur illustre les progrès qui sont possibles sous un parti favorable à l'égalité des sexes. Mais dans la ville de Nabón, où ont siégé plusieurs conseillères municipales et une mairesse, la conseillère Magali Quezada a confié aux chercheurs qu'elle et d'autres femmes avaient dû, en présence d'hommes « parler fort et endurer leurs plaisanteries. Ils résistaient à l'autorité d'une femme ».

Changer la perception qu'ont les hommes et les femmes de la représentation et de la participation de ces dernières est un processus long et complexe. Mais de nombreux chercheurs rattachés à ces 13 projets croient que pour que la décentralisation rende vraiment les administrations locales plus ouvertes aux femmes, il faudra prendre des mesures de soutien pour modifier les mentalités et les comportements, y compris par des activités de sensibilisation au sein des conseils et autres structures bureaucratiques.

Renforcer les rôles traditionnels des femmes

Les recherches ont également démontré que la participation des femmes aux administrations locales renforce souvent leurs rôles traditionnels de pourvoyeuses de soins et de ménagères au lieu de les aider à accroître leur influence sur les décisions qui les touchent. Au Kerala, un État du sud de l'Inde, les femmes occupent plus du tiers des sièges de l'administration locale. Les chercheurs ont recensé un certain nombre de cas de



BANQUE MONDIALE : JULIO PANTOJA

réussite, dont des femmes d'abord élues à des places réservées qui ont ensuite protesté et remporté des sièges généraux, mais ils ont conclu que ces victoires ne se sont pas traduites par une influence politique accrue.

La plupart des élues interrogées au Kerala se voyaient comme des travailleuses sociales chargées de distribuer des ressources pour répondre aux besoins essentiels de la population. Il est rare qu'elles occupent des positions de pouvoir ou grimpent dans la hiérarchie politique. « Les nouvelles places, explique l'équipe de recherche du Kerala, qui promettaient l'émancipation politique des femmes, semblent renforcer les normes sexospécifiques dominantes. » Les dirigeants des partis politiques à dominance masculine manifestent peu d'intérêt à accueillir plus de femmes au sein de l'administration locale ou à élargir la portée de leur participation.

En Afrique du Sud, les politiques sexospécifiques nationales assurent la participation des femmes à des projets locaux et l'affectation de fonds à des projets répondant aux besoins pratiques des femmes en matière d'eau, de soins aux enfants et d'accès au crédit. Mais les chercheurs ont constaté que la participation des femmes à ces projets était souvent liée à leurs rôles familiaux traditionnels, qu'on les employait souvent parce qu'elles coûtaient moins cher que des hommes et que malgré leur présence au sein de comités directeurs de projets, elles occupaient rarement des postes de direction. Peu de municipalités ont profité des projets pour aborder des enjeux sexospécifiques comme la violence familiale et les obstacles à la participation politique des femmes.

Au Salvador et au Honduras, les pressions exercées par des groupes de femmes dans des centaines de municipalités ont mené à la création de structures d'appui pour la sexospécificité qui administrent des projets pour les femmes, surveillent l'intégration des préoccupations féminines au courant dominant, ou se penchent sur des problèmes comme la violence familiale.

Mobilisation pour les droits des femmes

De nombreux projets ont souligné l'importance de mobiliser la société civile afin de promouvoir les droits des femmes à l'échelon local. Les institutions et politiques sexospécifiques nationales qui ont aidé les femmes des régions à tirer avantage de la décentralisation en Afrique du Sud, par exemple, sont nées des pressions exercées par les mouvements féministes nationaux au cours de la transition postapartheid au milieu des années 1990. Mais vu la faiblesse actuelle du mouvement féministe sud-africain, les femmes trouvent peu de soutien pour progresser à l'échelon local.

Au Salvador et au Honduras, les pressions exercées par des groupes de femmes dans des centaines de municipalités ont mené à la création de structures d'appui pour la sexospécificité qui administrent des projets pour les femmes, surveillent l'intégration des préoccupations féminines au courant dominant, ou se penchent sur des problèmes comme la violence familiale. Cependant, une grande partie des organisations féministes nationales ignoraient l'existence de ces activités sur le terrain. Lorsque l'équipe de projet a présenté aux dirigeantes de groupes féministes nationaux une carte des endroits où les femmes militaient pour la reconnaissance des enjeux féminins, elles ont répondu : « Nous n'avions aucune idée de ça ! » Certains groupes féminins nationaux tentent maintenant de collaborer avec des groupes locaux s'occupant d'enjeux municipaux.

Nouveaux lieux, nouvelles possibilités

Malgré des défis colossaux, de nombreuses femmes se font élire dans des gouvernements locaux et s'engagent au sein de comités de développement locaux et d'autres instances participatives. Des chercheurs d'Afrique du Sud ont rapporté qu'un grand nombre de femmes assistent à des réunions de planification « malgré les efforts des élites locales pour les en dissuader ». Ailleurs, des femmes ont exprimé leur enthousiasme à l'égard des possibilités que leur a offertes la décentralisation de travailler dans la vie



BANQUE MONDIALE - CURT CARNEMARK

publique, d'acquérir des compétences et de l'expérience et d'aider d'autres femmes.

Une conseillère du quartier de Badin, dans le sud-est du Pakistan, a confié aux chercheurs les difficultés qu'elle connaissait dans ses rapports avec ses collègues masculins qui refusaient souvent de lui fournir des renseignements ou des ressources. Mais elle demeure positive quant aux avantages de la décentralisation « Le système d'administration local est très efficace et nous en sommes satisfaites, a-t-elle indiqué. Les femmes ont le droit et la possibilité d'oeuvrer dans ce système, de sortir de chez elles, de travailler avec les hommes et de jouir d'une certaine liberté. Je n'aurais jamais pensé que je m'avancerais un jour parmi des hommes pour défendre nos droits au conseil ou que j'irais travailler pour nous à différents endroits. C'est le seul système qui a [...] permis aux femmes de s'exprimer et de s'engager dans la société. »

L'auteure, Melissa MacLean, est une rédactrice canadienne vivant au Nicaragua.

Le Centre de recherches pour le développement international (CRDI), un organisme canadien, est l'un des chefs de file de la production et de l'application de nouvelles connaissances pour relever les défis du développement international. Depuis près de 40 ans, le Centre travaille en étroite collaboration avec les chercheurs des pays en développement pour bâtir des sociétés en santé, justes et prospères.

Le programme Droits des femmes et participation citoyenne soutient la recherche appliquée dans le domaine des droits des femmes, de la participation citoyenne et du développement. Il contribue ainsi à faire entendre les voix du Sud dans les discussions internationales actuelles sur les enjeux sexospécifiques et le développement.

Centre de recherches pour le développement international

C. P. 8500, Ottawa (Ontario) K1G 3H9

www.idrc.ca/droitsdesfemmes